

*Abduca, Leila*

## Sociogénesis de las villas de la ciudad de Buenos Aires

---

### V Jornadas de Sociología de la UNLP

*10, 11 y 12 de diciembre de 2008*

*Cita sugerida:*

*Abduca, L. (2008). Sociogénesis de las villas de la ciudad de Buenos Aires. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:*

*[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5822/ev.5822.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5822/ev.5822.pdf)*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

### Mesa J 35. Vieja y nueva cuestión urbana.

**Autora:** Leila Abduca

**Pertenencia institucional:** Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA)/ CONICET

**Correo electrónico:** lmabduca@yahoo.com

#### Sociogénesis de las villas de la ciudad de Buenos Aires.

En las grandes ciudades latinoamericanas existen asentamientos precarios que en la Argentina se conceptualizan como villas<sup>1</sup>, “villas miseria”, o “villas de emergencia”.

Bajo este término se agrupa un fenómeno de **carácter urbano: son aglomeraciones de viviendas precarias ubicadas en tierras que originariamente no son propiedad de sus ocupantes**. Cravino (2006) las define como “urbanizaciones (o autourbanizaciones) informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante”.

En su origen, tienen como características comunes la falta de servicios, la precariedad de las viviendas, la irregularidad en la tenencia de la tierra. Las viviendas son precarias, pero a medida que las villas se van consolidando en el territorio que ocupan, mejoran las construcciones y aumentan algunos servicios básicos de infraestructura (desagüe pluvial, agua corriente, luz, etc), pero nunca con un servicio adecuado. (Cravino, 2006).

La ocupación de las tierras se constituye a partir de la llegada paulatina de hogares, sin una acción previamente organizada. Esto las diferenció históricamente de otro tipo de ocupación colectiva a partir de la toma de tierras, que implican una acción organizada, que sí se daba en otros países latinoamericanos. Esta modalidad, en la década del ochenta comienza a aparecer en el conurbano bonaerense. Se la denomina asentamientos, para diferenciarla de las villas<sup>2</sup>. (Cravino, 2006). En estos casos, la ocupación paulatina da lugar a una trama irregular. En la Capital Federal se asentaron principalmente en tierras de propiedad fiscal.

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de conformación y crecimiento de las villas de la ciudad a partir de la bibliografía existente, datos estadísticos e información periodística. Analizamos las distintas etapas en este proceso focalizándonos en las políticas aplicadas desde el Estado, y teniendo en cuenta las formas organizativas desarrolladas por sus pobladores y las relaciones que éstas fueron estableciendo con aquél. Asimismo, hemos contextualizando este proceso de autoproducción masiva del hábitat, analizando los cambios en la oferta de viviendas al alcance de los sectores populares y las características de los mismos.

---

<sup>1</sup> Llamadas favelas en Brasil, callampas en Chile, cantegriles en Uruguay, barriadas en Perú (Ratier, 1991)

<sup>2</sup> Aclarada esta diferencia, a lo largo del texto utilizaremos la palabra “asentamiento” en un sentido general, para referirnos también a las villas.

### **Primeros antecedentes**

La primera villa se constituyó en los años veinte, y estaba ubicada en Bajo Belgrano (Oszlak, 1991). A inicios de la década del treinta – en el contexto de una alta desocupación producto de la crisis de esos años- surgen los primeros asentamientos en la zona portuaria de Retiro, los cuales albergaban hombres inmigrantes, en su mayoría polacos. Estos fueron en un inicio promovidos por el Estado, ya que proveyó de galpones y de materiales precarios para la construcción de las viviendas. Sin embargo, fueron desalojados en 1935 debido – según un comisario de la época- a una serie de saqueos y otros delitos. (De La Torre, 1983). Vemos ya desde un inicio acciones contradictorias por parte del Estado, promoviendo y legitimando por un lado, y desalojando por otro. Más allá de estos dos antecedentes, casi no había villas en la ciudad hasta la década del cuarenta.

### **Surgimiento de las villas**

En los años treinta, comienza la primera etapa del nuevo modelo de industrialización por sustitución de importaciones orientada al mercado interno. El nivel tecnológico era aún muy bajo por lo que se requería mano de obra y no necesariamente muy calificada.

Esta va a ser provista en buena medida por los migrantes del interior del país. En esta década se modifican los flujos migratorios, con el descenso en el arribo de inmigrantes europeos y la despoblación del campo en relación a la ciudad. El censo de 1936 marca un descenso en la proporción de extranjeros en la ciudad de Buenos Aires<sup>3</sup>, y entre éstos empieza a aumentar el peso de los provenientes de países limítrofes. A partir de 1935 crece también la presencia de migrantes internos.

Entre 1935 y 1945 el GBA - en mayor medida- , y la Capital -en menor medida- tienen una tasa de crecimiento que supera a la del total del país. Buenos Aires pasa de ser una “ciudad de elite” a ser una “ciudad de masas”. (Romero, 1983). La población rural, en tanto, decrece. (Lattes, 1992, citado en Torres, 1993). El estancamiento de la producción agropecuaria y de las economías regionales, las rígidas formas de tenencia de la tierra y de organización de la producción, obligaron a la población del interior, sobre todo a los trabajadores rurales, a migrar hacia las grandes ciudades. El incremento de la actividad industrial de éstas presentaba, al mismo tiempo, posibilidades concretas de empleo. (Ziccardi, 1977). ¿Qué viviendas encontrarán estos nuevos contingentes?

---

<sup>3</sup> Esta tendencia a la baja en la proporción de extranjeros se mantiene hasta 1991. El Censo de 2001 arroja un leve repunte. (DGEyC- GCBA).

A comienzos de la década de 1940 el tipo de tenencia predominante en el mercado residencial era el alquiler de casas de departamento. Entre 1940 y 1960 se produce un importante aumento de la propiedad como forma de tenencia residencial, junto con el proceso de expansión urbana y suburbanización. Esto se da a partir de dos formas.

Por un lado, la Ley de propiedad horizontal de 1948 permitió la propiedad individual de departamentos, la cual fue aprovechada por los sectores medios de la Capital. La venta de departamentos se vio favorecida porque, luego de la ley de alquileres de 1943 - que había congelado el valor de los mismos y había creado obstáculos legales para el desalojo de inquilinos-, el alquiler de propiedades dejó de ser un negocio rentable (Torres, 1993).

Por otro lado, los estratos de menores ingresos podían adquirir lotes económicos en la periferia de la ciudad. El aumento en la oferta de lotes se debía a que era un negocio rentable para la colocación de inversiones especulativas, sin casi ningún tipo de inversión, ya que no había normativa que obligase a dotar a los lotes de servicios urbanos elementales. Esto posibilitaba su venta a través de largos planes de pago con cuotas no indexadas. El aumento del nivel salarial hacía posible la compra de dichos lotes por trabajadores y la reducción de la jornada laboral, por un lado facilitaba la inversión de tiempo en la realización de largos trayectos desde la periferia al lugar de trabajo, y por otro, permitía la dedicación de una cantidad del tiempo “libre” a la autoconstrucción de la vivienda. Además, las tarifas baratas debido al subsidio del transporte público y la nacionalización de los trenes reducían el gasto en viajes. (Torres, 1993). La periferia se expande, aunque con limitada infraestructura en servicios. Entre 1945 y 1960 el GBA aumenta su tasa de crecimiento, en tanto que la población de la Capital se mantiene estable. (Lattes, 1992, citado en Torres, 1993)

Estas mejoras en la situación habitacional beneficiaron básicamente a la clase media, los trabajadores migrantes europeos, y a buena parte de los nuevos migrantes, pero no fueron suficientes ante el fuerte impacto de las corrientes migratorias<sup>4</sup>. Muchos de estos contingentes debieron recurrir a un tipo de hábitat informal.

En primer lugar, el submercado de piezas de inquilinato, el cual continuaba de décadas anteriores, pero restringido sólo a algunos barrios, tendiendo a desaparecer por el avance de la renovación urbana en el centro de la ciudad. (Torres, 1993).

Por otro lado, los hoteles y pensiones, cuya difusión fue favorecida por su exclusión del régimen de alquileres amparados por la nueva ley. Sus habitantes, legalmente no eran considerados inquilinos sino pasajeros, sin importar cuanto se prolongue su estadía quedando

---

<sup>4</sup> Entre 1936 y 1947 la ciudad incorpora 384.438 migrantes. Sólo una pequeña porción de éstos construyó su hábitat en las villas, ya que en 1956 la población en villas era de 33. 920 personas. A partir de entonces la ciudad expulsa población, y las villas crecen en forma sostenida.

sujetos al régimen de hotelería, con pago diario de habitación. Ambas formas habían servido de alojamiento a la antigua clase obrera urbana – compuesta principalmente por inmigrantes europeos-, que en la década del cuarenta ascendió socialmente. (Grillo, 1995).

En tercer lugar, las villas de emergencia, o “villas miseria”, como se las comenzó a llamar a partir del libro de Bernardo Verbitsky, según afirma Ratier (1991)<sup>5</sup>.

En 1948 ya había diez villas en la ciudad<sup>6</sup> (De La Torre, 1982). A mediados de los años cincuenta aparecen las villas en el Bajo Flores, así como nuevos asentamientos en Retiro, y las villas existentes crecen en población (Mazzeo, 1991; Comisión Nacional de la Vivienda, 1958).

Estas se localizaron en la cercanía de fuentes de trabajo. En el Mercado de Dorrego trabajaban muchos de los que vivían en la villa de Colegiales. En los Mataderos los de la villa homónima cercana, en el ferrocarril los de Saldías. Más de la mitad quería permanecer en esas tierras, sobre todo por trabajo. (CNV, 1958). Ziccardi no descarta que se haya dado también el proceso inverso: se instalaron en terrenos que no impliquen un desalojo inmediato (tierras fiscales) y luego buscaron trabajo en las cercanías.

También en muchos casos las villas fueron conformándose alrededor de viviendas o barrios precarios, construidos por el Estado para albergar a hogares de escasos recursos, o desalojados de otros sitios, debido a ensanches de avenidas, o por estar asentadas sus viviendas en zonas inundables<sup>7</sup>. También –como en el caso de la villa 6- cercana a Parque Avellaneda- se han conformado asentamientos alrededor de casillas instaladas para alojar obreros empleados en la construcción de autopistas. (Mazzeo, 1991; CNV, 1958). En este sentido, consideramos que el hecho que existan estas viviendas, o casillas en estos terrenos les da cierta legitimidad a nuevos pobladores para instalarse allí<sup>8</sup>.

A medida que la posibilidad de ser desalojados se iba diluyendo en lo inmediato, las casas comenzaron a ser mejoradas, aparecieron comercios dentro de las villas, y surgieron las primeras organizaciones internas: clubes de madres, ligas deportivas, y juntas vecinales. En 1958 se crea la Federación de Villas y Barrios de Emergencia (FVBE), entidad de segundo

---

<sup>5</sup> Si esto fue así, la apropiación del nombre fue muy rápida. En 1958, al año siguiente de la primera edición de “Villa Miseria también es América, un informe de la Comisión Nacional de la Vivienda” las conceptualiza de ese modo.

<sup>6</sup> Además de bajo Belgrano y la villa 31, surge Villa Piolín (villa 12) en Bajo Flores, Cartón (villa 2), Mataderos (villa 15), INTA (villa 19), Pirelli (villa 17), Km.3 (Saldías) en Retiro y Lugano (villa 20) y Soldati (villa 3)

<sup>7</sup> Estos son los casos de la villa 31 de Retiro, la que era la villa 2 de Soldati, y la villa 1-11-14, conformada alrededor del Barrio Rivadavia en el Bajo Flores.

<sup>8</sup> Esto es lo inverso a lo que sucede posteriormente. En las inmediaciones de las villas existentes se fueron creando complejos de viviendas construidas por el Estado, como el NHT Zavaleta en la villa 21-24 de Barracas, el Eva Perón en la villa 15 – construidos durante la dictadura de Onganía - o el Barrio Carrillo en Soldati, construido en 1991 para alojar a los habitantes desalojados del Albergue Warnes.

grado que reúne a las comisiones vecinales de cada villa. La misma estaba identificada con el Partido Comunista- (Ziccardi, 1977).

A partir del gobierno de la autodenominada “**Revolución Libertadora**” las villas pasan a ser identificadas como un “problema no sólo habitacional, sino social” (Yujnovsky, 1984).

Consideramos que ambos hechos marcan el fin de la etapa de surgimiento de las villas y el inicio de la etapa de consolidación de las mismas.

La recién creada Comisión Nacional de la Vivienda realiza un Censo en el Año 1956 y una investigación en algunas villas, sobre las características de sus pobladores<sup>9</sup>. Los datos de la encuesta confirman que la mayoría provenía del interior del país. La mayoría provenía del campo. En este período, las tasas de actividad son muy altas y el trabajo “en negro” es inexistente. Trabaja y aporta el 93% de los hombres. La ocupación plena contrasta con lo sucedido en la siguiente década. Las primeras familias han llegado a las villas antes de 1943, lo cual confirma que las mismas son preexistentes al gobierno de Perón<sup>10</sup>. Pero en todos los casos presentados hay un importante aumento entre esa fecha y finales de la década y más aún entre 1950 y 1956. Es decir, comienza un crecimiento sostenido que seguirá a lo largo de su historia, sólo frenado o desacelerado por los planes de erradicación.

El gobierno de la “Revolución Libertadora” plantea la erradicación como la solución al “problema de las villas”. Esta propuesta, incluye la construcción de conjuntos habitacionales permanentes<sup>11</sup> a donde se alojarían a las familias con hijos con ingresos insuficientes..

El **gobierno de Frondizi** finalizó las obras iniciadas en el gobierno anterior, pero no prosiguió con el plan de construcción de doce nuevos complejos. En su lugar se construyeron casas prefabricadas metálicas que por su forma de bóveda se la bautizó “medios caños”. (Yujnovsky, 1984).

Entre 1958 y 1962 la política del gobierno nacional hacia las villas difiere de la del gobierno municipal. Este mantuvo una relación más directa con los villeros. Esto fue posibilitado por la presencia en el Poder Legislativo local -el Consejo Deliberante- de partidos políticos<sup>12</sup> que asumían las reivindicaciones de los habitantes de las villas, atendiendo los reclamos de sus organizaciones. No hubo erradicaciones, se suspendieron desalojos, se

---

<sup>9</sup> Conforme al “Plan de Emergencia” de abril de 1956, las encuestas se realizaron en el año 1957 en siete villas de la ciudad: Lugano, Mataderos, INTA, Pirelli, Km3 (hoy Saldías), Bajo Belgrano y Córdoba. Esta última es una manzana de conventillos, con habitaciones adicionales de madera y chapa, que fue adquirida en 1948 por el Estado.

<sup>10</sup> Esto desmiente el mito popular que dice que “las villas las inventó Perón”. (Ratier, 1991)

<sup>11</sup> Se rechaza crear viviendas transitorias, criticando la situación creada en el barrio Lacarra, - construido en el gobierno de Perón- ya que con su deterioro y con los nuevos habitantes instalados se fue transformando en una villa. Se establece la creación de 6 complejos en una etapa inmediata y 12 más a largo plazo.

<sup>12</sup> Partido Comunista, Demócrata Cristiano y los dos socialistas.

realizaron mejoras en las villas existentes y ayudas para la reconstitución de villas afectadas por incendios. Formalmente se explicitaba que el objetivo no era alentar la expansión de villas, sino que era una política de emergencia hasta que se terminasen las obras, urgiendo al gobierno nacional la habilitación de las viviendas. (Yujnovsky, 1984)

### **Crecimiento de las villas**

En los años sesenta, el modelo de desarrollo industrial basado en la expansión del mercado interno- el cual implicaba industrias intensivas en mano de obra y salarios industriales relativamente altos- comienza a entrar en crisis. La coincidencia de la misma con la recuperación económica de los países centrales luego de la Segunda Guerra Mundial, impulsó un cambio en el modelo de desarrollo industrial. Esta nueva fase está basada en industrias intensivas en capital con inserción de capital monopolista extranjero. La menor absorción de fuerza de trabajo y la quiebra de pequeñas y medianas empresas que habían emergido en el período anterior, las cuales tienen una alta absorción de mano de obra llevaron a una reducción en la oferta de empleos industriales estables. (Aguirre, 1973. Ziccardi, 1977)

El censo de 1960 muestra un descenso en la población de la ciudad de Buenos Aires. Esta ha alcanzado su máxima cantidad de población en 1947. Desde ese entonces se mantiene estable, o con una tendencia a la baja, con una tasa de crecimiento muy baja o negativa. Sin embargo, y a pesar de que la tasa de crecimiento migratoria es negativa, siguen llegando migrantes y entre los extranjeros, aumenta la proporción de los migrantes de países limítrofes.

¿Qué hábitat estará al alcance de estos nuevos migrantes? Según afirma Torres (1993), luego de 1955 terminan las políticas “redistribucionistas”, acentuándose la predominancia del mercado en la actividad económica. Durante la década del sesenta y setenta, muchas de las políticas del Estado que afectaban fuertemente los procesos de estructuración urbana, cambian de sentido o desaparecen. A partir de 1960 comienza a manifestarse la disminución progresiva de la incidencia del proceso de loteamiento económico, el cual culmina en la década del ochenta. El importante aumento de propietarios que se había experimentado durante la década de 1940 se mantiene estacionario en los años setenta. (Torres, 1993). La disminución progresiva del subsidio al transporte a partir de la década del sesenta, explica el agotamiento de ese modelo de suburbanización.

En estos años las villas aumentan considerablemente su población, cobrando creciente importancia. En estos años las villas crecen en promedio un 30 % anual siendo éste uno de los mayores ritmos registrado en su historia (junto al período 1983-1991, de repoblamiento de las villas, luego de su erradicación).

Durante la **presidencia de Illia** siguen las diferencias entre el gobierno nacional y el municipal en cuanto a las acciones hacia las villas, pero en forma invertida. En tanto el gobierno nacional dialoga con la FVBE<sup>13</sup>, el gobierno municipal la ignora, intentando promover nuevas organizaciones, subordinadas a la CMV (Comisión Municipal de la Vivienda), la cual ejecutaba los planes de erradicación. (Ziccardi, 1977). En este sentido, las organizaciones villeras adoptan un modo de relación con el Estado que pendula entre una lógica de negociación o de enfrentamiento según las circunstancias y según la lógica de los distintos organismos del Estado.

Desde el gobierno nacional, inicialmente se había proyectado un plan de erradicación<sup>14</sup> con construcción de viviendas. Este incluía el desarrollo de “centros de comunidad” en las villas que realizaban tareas sociales, médicas y habitacionales. En la práctica, no se erradicó ninguna villa y, por el contrario, se implementaron medidas de provisión de equipamiento: locales para reunión de comisiones vecinales, dispensarios, calles interiores, redes de alumbrado público, reconstrucción de viviendas y suspensión de desalojos. (Bellardi- De Paula, 1986).

Con la **dictadura de Onganía**, y en el marco de una política de vivienda que favorecía los sectores financieros e industriales más concentrados y de capital extranjero, se da un fuerte cambio en el carácter de las acciones del Estado hacia las villas. Con el objetivo de la erradicación total de las villas, se diseñó el “Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires” (PEVE). El mismo constaba de dos programas complementarios: en el primero se construirían viviendas donde residirían durante un año, 8000 familias, como etapa de “adaptación”<sup>15</sup>. En el segundo, los pobladores accederían a sus viviendas definitivas, y en las transitorias irían nuevos hogares, que residirían un año, y así sucesivamente. De este modo, en siete años se preveía alojar a 56.000 familias, en toda el área metropolitana.

En ningún caso las nuevas viviendas se ubicaron cerca de las originales y parte lo hicieron en zonas inundables. A diferencia de planes anteriores, no todos los erradicados de la

---

<sup>13</sup> Entre los requerimientos al nuevo gobierno, interesa destacar algunos puntos: se reclamaba que nadie sea desalojado “sin antes ofrecerles una vivienda decorosa”, que “se faciliten elementos para mejoras”, que “se suspenda la expulsión de nuestros hermanos paraguayos, chilenos y bolivianos, declarando una amnistía general a todos los que habitan y trabajan en nuestro país o que les sea entregada documentación nacional”. Aunque internamente, dicha Federación aún no conseguía una participación masiva de los habitantes de las villas, logra establecer lazos con otras organizaciones: CGT, Partido Socialista, Partido Demócrata Cristiano. (Yujnovsky, 1984).

<sup>14</sup> Plan Piloto para la erradicación de las villas de emergencia 5, 6 y 18 del Parque Almirante Brown.

<sup>15</sup> Cabe señalar que ya desde el año 1956- y también en el Plan de erradicación del gobierno de Illia- se señalaba que los villeros, dado que provenían del campo, tenían otras costumbres y necesitaban ser readaptados para vivir en viviendas adecuadas, sin destrozarlas (ver Ratier, 1991).



capital, permanecerían allí. El PEVE también buscaba impedir, por medio de un control riguroso, la formación de nuevos núcleos villeros y -a diferencia del plan del gobierno anterior- no buscaba mejorar las condiciones de habitabilidad de las villas, tan sólo erradicarlas (Yujnovsky, 1984. Bellardi, De Paula, 1986). La erradicación consistía en sacar violentamente a la gente de sus viviendas, subirlos a camiones del ejército donde se los desinfectaba. A los inmigrantes se los expulsaba a sus países de origen. A los contingentes de cada villa se los trasladaba en forma dispersa, sobre todo a los dirigentes. Entre 1968 y 1971 se erradicaron cinco villas y una parcialmente. Como era de prever, hubo un desfasaje entre las dos etapas del programa. A principios de 1971 no se hallaba terminada ninguna vivienda definitiva y los tres Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) se transformaron de hecho en hábitat permanente. Las viviendas -de pequeñas dimensiones- sufrieron un rápido deterioro, pero estaba prohibido realizar mejoras o modificaciones en ellas<sup>16</sup>.

La relación de fuerzas existentes en los primeros años del gobierno, favorecieron que el Estado no reconozca las organizaciones internas y busque fracturarlas. La FVBE atravesaba una crisis de orden político, surgiendo en su reemplazo las “juntas de delegados”. Al igual que como sucede actualmente, en la medida que las organizaciones villeras no logran soluciones para sus representados, pierden legitimidad entre éstos. Sin embargo, esto no impidió alianzas con otros sectores como la CGTA (CGT de los Argentinos), y el “Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo” (Dávalos, Jabbaz, Molina, 1987).

Los cambios en la correlación de fuerzas políticas después del *Cordobazo*, favorecieron, por un lado, una movilización más activa de los villeros, y por otro, un cambio en las políticas estatales. Durante el gobierno de **Lanusse**, en el marco de la apertura iniciada en el llamado “Gran Acuerdo Nacional” (GAN), hubo un reacomodamiento de los distintos sectores en la búsqueda de un mejor posicionamiento frente a las futuras elecciones. Buscando su cooptación, se instalaron políticas asistencialistas para mejorar las villas, (contrarias por ello a las normas del PEVE, cuyo director renuncia) y se mantienen contactos con organizaciones villeras. Esto sucede tanto desde el Ministerio de Bienestar Social (MBS), como desde la CMV. Este último organismo mantuvo una relación con dicho Ministerio que pendulaba entre la subordinación y la autonomía. (Oszlak, 1991).

Como contraparte, las organizaciones internas de los habitantes de las villas recobraron legitimidad frente al Estado como interlocutores válidos, pero mantuvieron una fuerte

---

<sup>16</sup> En el Plan se describían las características de las viviendas transitorias: “que su estrechez y dureza estimulen y acucien el deseo de algo mejor”; “no podrán introducirse mejoras a fin de que los inconvenientes de habitabilidad los acucien a desear y a esforzarse por obtener las ventajas definitivas previstas en el segundo programa de este Plan” (PEVE, citado en Aguirre, 1973)

autonomía y un mayor desarrollo organizativo. Esto les permitió eludir los objetivos clientelísticos y actuar a favor de un proyecto político alternativo. Sus consignas no buscan tanto el asistencialismo estatal en materia de vivienda sino que reclaman respuestas tendientes a su inserción productiva (trabajo estable y salario digno). En febrero de 1973 surgió el Frente Villero, adhiriendo al movimiento peronista. El Frente tenía una formación de base, con alta participación de los vecinos en la toma de decisiones políticas. (Dávalos, Jabbaz, Molina, 1987).

Desde la CMV se impulsó el “Plan Piloto de Villa 7”, el cual implicó un cambio radical debido, por un lado a la participación de los habitantes de las villas en las decisiones a través de mesas de trabajo en la misma villa, y por otro a que se buscaba la construcción de viviendas en el mismo lugar donde residían, es decir su radicación *in situ*.<sup>17</sup>

Entre 1973 y 1976, los intereses contrapuestos de los distintos agrupamientos políticos que constituían el nuevo gobierno se vieron evidenciados en el tratamiento de la problemática sobre las villas. Los dos polos de la contienda eran control estatal y erradicación por un lado y cesión de tierras fiscales para la población en villas, radicación en el lugar y autonomía de los villeros, por otro. Al igual que en otros ámbitos, los enfrentamientos entre las distintas agrupaciones en el Estado, se materializaron en “tomas” de viviendas a adjudicar (Yujnovsky, 1984)<sup>18</sup>.

Los sectores más radicalizados fueron desplazados antes de julio de 1974, triunfando la política de erradicación del Ministerio de Bienestar Social, a cargo de José López Rega. Un villero muerto en una manifestación marcó el fin de la movilización contra los procesos de erradicación. Entre 1974 y 1975 se erradicaron tres barrios de la villa de Retiro por la construcción de la autopista, y parte de la villa de Bajo Belgrano. Las villas desalojadas eran las ubicadas en las zonas donde residían los sectores de mayores ingresos en la ciudad.

### **Erradicación masiva de las villas**

El golpe militar de 1976 generó un proceso de reestructuración capitalista mediante la transición de un “modelo de industrialización sustitutiva de importaciones a otro de valorización financiera” (Basualdo, 2001) llevado a cabo por un nuevo bloque dominante que expresa una alianza entre el segmento más concentrado de la burguesía nacional y de las empresas transnacionales. Se destruyeron las bases del anterior modelo mediante un cambio

---

<sup>17</sup> Dávalos, Jabbaz y Molina (1987) realizan un análisis exhaustivo de este período.

<sup>18</sup> Aunque con un distinto carácter, estas tomas constituyen los primeros antecedentes de las tomas de viviendas a entregar que se realizan en el presente con el objetivo de reclamar soluciones habitacionales para todos.

profundo en la estructura de relaciones económicas, sociales y políticas. Este modelo de disciplinamiento social se llevó a cabo con una fuerte represión y un genocidio.

La eliminación de aranceles de importación sumado a la revaluación de la moneda argentina generó un aumento de las importaciones que afectó principalmente a las pequeñas y medianas industrias generándose una caída del empleo industrial, un crecimiento del trabajo por cuenta propia y en el sector servicios, un aumento de la informalidad y de la precarización laboral y una caída del salario real, la cual se vio acentuada por la eliminación de las negociaciones colectivas. La redistribución regresiva del ingreso redujo el poder adquisitivo de los sectores medios y principalmente de bajos recurso. La otra cara de la moneda fue un enriquecimiento de los sectores más altos en la pirámide de ingresos, lo cual implicó un aumento de la desigualdad y de la polarización social.

La eliminación del control estatal en el mercado de capitales se aplicó también en las políticas de vivienda. En 1976 se estableció el gradual descongelamiento de las locaciones urbanas hasta 1979, cuando las mismas se liberaron por completo. Esto dio lugar a un drástico aumento en los alquileres, provocando una importante cantidad de desalojos y cambios en los sectores sociales que alquilan viviendas. (Oszlak, 1991). A partir de ese año, aumentan los impuestos inmobiliarios.

Por otra parte, el Código de Planeamiento Urbano para la ciudad de Buenos Aires, implementado en febrero de 1977 establece una serie de regulaciones que modifican las pautas de construcción en la ciudad, generando serias limitaciones a la utilización de los terrenos urbanos aptos para la edificación y las formas de ocupación de la parcela, y estableciendo normas restrictivas respecto a la altura de los edificios. Esto llevó a la suba de precios de las unidades edificadas (Torres, 1993), (Oszlak, 1991). Este autor señala que esto acentuó la estratificación social de la ciudad ya que la construcción de residencias de mayor superficie destinadas a un mercado de altos ingresos, restringió el acceso de los sectores populares a viviendas localizadas en zonas centrales del área metropolitana.

A esta situación se sumó el fin de los loteos para sectores populares en la provincia de Buenos Aires. En 1977 se aprueba un decreto que prohíbe loteos sin obras de infraestructura básica (agua por red, desagües cloacales y pluviales, pavimentación y red eléctrica), define dimensiones mínimas e impone a los municipios la definición de áreas para distintos usos. Se redujo así, la oferta de tierra loteada, con su consecuente encarecimiento. A partir de entonces los loteos para los sectores populares son prácticamente inexistentes. “El intento de aplicar un marco legal de control urbano que no estaba acompañado de medidas de promoción y de control eficaces produjo además otro efecto perverso: un sector de la promoción inmobiliaria

adoptó prácticas de operación dirigidas a burlar las normas” (Torres, 1993). Se constituye así un mercado de loteos clandestinos<sup>19</sup>. Clichevsky (1987) plantea que “esta legislación, si bien desde el punto de vista “técnico” puede ser un avance contra la degradación del ambiente urbano, desde el punto de vista social, ha significado un empeoramiento en las condiciones de acceso al mercado formal de tierra para la población de bajos ingresos, dado que la misma no ha estado vinculada a otras políticas, como crediticia destinada a esos sectores, o de mejora en los niveles de ingreso”. A partir de 1976, además, se indexan las cuotas mensuales de las ventas de lotes. A los bajos ingresos, se sumó la alta inflación lo cual aumentó las dificultades para la compra y para el pago de quienes habían comprado. (Clichevsky, 1987)

En cuanto a las villas de la ciudad, en 1977 se implementa un drástico plan de erradicación, ejecutado desde la CMV. Más de 200.000 personas serían desplazadas. Para buscar la legitimidad de semejante operativo se instaló una campaña publicitaria de amplia difusión en los medios. Su interlocutor implícito era la clase media y alta de la ciudad de Buenos Aires. El discurso oficial sacaba el foco de atención de los problemas estructurales (déficit de viviendas para los sectores populares, bajos ingresos de sus habitantes) centrándose en la estigmatización del villero. Este discurso produjo sus efectos mucho más allá de lo inmediato. Fue muy bien internalizado por buena parte de la población y hoy en día sigue presente y fuertemente arraigado<sup>20</sup>.

Las primeras etapas del plan serían las de “congelamiento” y “desaliento”. La primera implicaba un estricto control para evitar la llegada de nuevos habitantes y se implementó a través una serie de prohibiciones y controles que hacían mucho más dificultosa la vida en la villa, buscando que la población se fuera por su “propia voluntad”<sup>21</sup>. En la villa se instalaba una oficina del “Departamento de Vigilancia Interna” de la CMV. Los pobladores padecían un tratamiento individual: cada familia era citada para “negociar” su egreso y “motivado” a encontrar una solución individual. La presión ejercida llevaba a la mayoría a firmar un retiro voluntario de la villa. De lo contrario comenzaba el operativo de erradicación.

La misma se dio por etapas, lo cual permitía la alternancia en la concentración de recursos. Las villas de la zona norte de la ciudad eran las prioritarias, por su localización privilegiada. A mediados de 1978 se desalojó la villa de Belgrano, y luego las de Colegiales y Retiro. Los modos violentos de erradicación se hacían presentes: amenazas, exhibición de

---

<sup>19</sup> Se vendían parcelas sólo mediante el boleto de compra venta, no pudiendo entonces ser objeto de un fraccionamiento legal.

<sup>20</sup> Ver los comentarios a las notas “¿Hay que sacar las villas de la Ciudad?” y “Sigue el debate: “Las villas aportan a la economía urbana””, Editor Plaza Pública, Clarín, <http://weblogs.clarin.com/plaza-publica/archives/2007/09/>

<sup>21</sup> Un relato detallado de este proceso se puede encontrar en Oszlak, (1991).

armas de fuego, golpes, cortes de agua y luz, allanamientos, prohibiciones de todo tipo. El ejemplo de los modos cómo se llevaban a cabo los desalojos impulsó a parte de los habitantes de otras villas a irse antes de que les llegara su turno. Cabe aclarar que, a diferencia de los planes anteriores, éste no planteaba resolver de ningún modo el destino de los erradicados, simplemente los expulsaba.

Casi todos los desalojos se produjeron con acciones represivas y sin asegurar a los erradicados nuevos alojamientos. El traslado se efectuaba en camiones de basura, sin limpiar, hacia los terrenos u otras villas, donde debían permanecer a la intemperie hasta volver a armar sus casillas.

A partir del golpe militar, toda acción comunitaria en las villas quedó interrumpida. La suspensión general de la actividad gremial y política impidió el apoyo que sindicatos y partidos habían brindado a las organizaciones villeras. Todo esto favoreció la ejecución del Plan. Cabe destacar en esta etapa la acción del Equipo Pastoral de Villas de Emergencia, el cual a través de cartas, petitorios, entrevistas y conferencias de prensa, comenzó en 1977 a defender a los villeros ante los abusos de la erradicación y ante las deformaciones de la campaña publicitaria oficial sobre el tema. A mediados del año siguiente, se difundió un Informe de la Pastoral que denunciaba la violencia con que se llevaba a cabo la erradicación, y la falta de concesión de facilidades para resolver el problema de la vivienda. Según Oszlak, este informe actuó como catalizador de sectores que habían mantenido una actitud pasiva, entre ellos, algunos medios de comunicación y los propios villeros, que ya habían sufrido el desalojo de 100.000 personas.

Durante 1979 hubo más resistencia aún. Entre fines de ese año y comienzos del año siguiente los villeros multiplicaron las protestas y reclamos (cartas a las autoridades, artículos en periódicos vecinales, denuncias a los diarios<sup>22</sup>, manifestaciones organizadas). Asimismo –y luego de un fallo desfavorable– lograron una medida de “no innovar” por parte de los Tribunales, con la prohibición de demoler las viviendas hasta que terminara el juicio presentado por treinta y dos familias.

El gobierno municipal asumió entonces una actitud menos radical, evitando un enfrentamiento frontal con la Iglesia. Algunos medios cambiaron de opinión respecto a la cuestión villera e incluso hubo críticas desde otros sectores del Gobierno. El ritmo de desalojos se desaceleró.

¿Dónde fueron relocalizados? En la etapa de “motivación”, a los pobladores se les habían ofrecido cuatro alternativas: retorno a su lugar de origen, egreso por medios propios,

---

<sup>22</sup> En el Diario Popular (9-7-1980) se denunciaban coimas y hasta relaciones sexuales a modo de chantaje para que el personal de la municipalidad les permita quedarse más tiempo en el lugar. (Oszlak, 1991)

apoyo crediticio o traslado a terreno propio. Según datos de la CMV, 11.5% se fue por medios propios, y el 8% a su lugar de origen<sup>23</sup>. Los créditos para la construcción de viviendas se otorgaron a escasas 106 familias, y luego de un promedio de siete entrevistas. El 75% fue “trasladado a terreno” y 5% a otras villas y NHT.

Según el Informe del Equipo Pastoral, acceder a un terreno propio era bastante difícil: los loteos se hallaban paralizados (Ley 8912), y muchas de las tierras que se vendían prohibían la edificación de viviendas de material por su carácter anegadizo. Los que pudieron pagar un lote, tuvieron dificultades en construir con materiales y planos aprobados, así que muchos volvieron a armar su casilla allí. En otros casos se formaron o engrosaron villas en el Conurbano<sup>24</sup>, o en la Capital misma, en las villas de erradicación no prioritaria, como Ciudad Oculta (Villa 15) y Barracas (Villa 21-24).

De los trasladados “a terreno”, la mayor parte fue ubicada en los partidos más alejados de la Capital<sup>25</sup>. La falta de infraestructura de los mismos para albergar tal cantidad de pobladores nuevos dificultaba la situación. A esto debe sumarse la alteración de la vida del grupo familiar y el largo tiempo de desarraigo y adaptación<sup>26</sup>: mayores costos económicos y de tiempo para llegar al trabajo, reinserción en el nuevo sitio, falta de acceso a centros educativos y de salud, pérdida del año escolar para los niños, etc.

El operativo había logrado los resultados deseados. Sólo dos NHT no sufrieron la erradicación. En tanto, el NHT O. Cruz y 16 villas desaparecieron por completo, y en otras 11 quedaron algunos hogares, que en junio de 1983 apenas superaban las 8.700 personas.

### **Repoblamiento de las villas**

Con el fin de la dictadura, a partir del nuevo gobierno constitucional de 1983 comienza el proceso de repoblamiento de las villas.

En el marco de la crisis de la deuda, la fuga de capitales y la caída en la inversión, y los altos índices de inflación, el gobierno de Alfonsín (1983-1989) no pudo establecer una alianza político- económica que consolidara un cambio de modelo económico. En la década del

---

<sup>23</sup> Coincidimos con Bellardi- de Paula que esto significaba intentar revertir compulsivamente un proceso originado en causas estructurales, y, en tanto las mismas seguían presentes, es difícil pensar que esta población se halla podido insertar productivamente en su lugar de origen.

<sup>24</sup> Varios de ellos volvieron a sufrir desalojos por parte del respectivo Municipio a donde habían sido trasladados.

<sup>25</sup> El 66% fue trasladado a una distancia de entre 20 y 40 kilómetros de la Capital. El Censo de 1980 refleja esta situación: los partidos del Gran Buenos Aires que más crecieron son los que están más alejados, en tanto que la Capital y los Partidos limítrofes con ella (primer cordón) tuvieron tasas de crecimiento negativas, o muy bajas.

<sup>26</sup> Ante esta situación algunas familias relocalizadas se organizaron y conformaron cooperativas de autoconstrucción. Si bien fueron muy pocas, cualitativamente han sido importantes como un modo alternativo en la construcción del espacio: la producción social del hábitat. Para un análisis más detallado ver Bellardi, De Paula (1986).

ochenta aumentó la pobreza, y el empleo informal y comienza la aplicación de políticas de ajuste, profundizándose hacia finales de la década. Durante esta década se hicieron visibles las transformaciones operadas en la estructura social, consecuencia de las políticas económicas instaladas en los setenta (Martuccelli, Svampa, 1997).

Durante este gobierno, no hubo acciones significativas para solucionar el problema habitacional, quedando el acceso a la vivienda librado a las posibilidades de cada hogar (Torrado, 2003). Cabe señalar que en la década del ochenta surgen dos nuevas estrategias sociales de autoproducción del hábitat: tomas de tierras en los partidos del Gran Buenos Aires<sup>27</sup> y ocupación ilegal de edificios en la Ciudad de Buenos Aires.

El creciente aumento de las demandas y expectativas populares y el proceso de democratización iniciado les dio mayor legitimidad a estos procesos así como al repoblamiento de las villas de la ciudad. Casi todas las villas donde habían quedado algunos hogares, comenzaron a repoblarse. En otros casos, en los terrenos donde estaban las villas se hicieron construcciones, o casas, imposibilitando su repoblamiento. Esto sucedió en mayor medida en las villas de zona norte (donde sólo se repobló la villa 31). En este sentido consideramos que hubo una acción diferencial por parte del Estado en impedir con más fuerza el repoblamiento de las villas de esta zona. Esto es coherente con la tendencia histórica.

La tasa de crecimiento de la población en villas en este período es la más alta históricamente, ya que al inicio del mismo la cantidad de población es muy baja y en ocho años ésta se cuadruplica, llegando a ser 52.608 en 1991.

En los primeros años del nuevo gobierno, los reclamos villeros estaban centrados en garantizar que no haya desalojos, en recuperar la estructura previa, en mejoras habitacionales y en la radicación. En 1984 la Ciudad de Buenos Aires dicta una Ordenanza Municipal, que establece pautas para un programa de radicación. Esto marca un quiebre respecto a las políticas anteriores. Sin embargo, las acciones en este sentido fueron muy limitadas. Sólo se realizó un proyecto en 1987 para una villa: “Plan Piloto Villa 6”<sup>28</sup>. En esos años también se realizaron aperturas de calles y pavimentación (Martínez, 2004). También en 1987 se conformó el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal (MVBC), definiéndose como una organización pluralista no partidaria, que buscaba una base amplia de consenso.

---

<sup>27</sup> Las primeras tomas de tierras surgen hacia el final de la dictadura, en 1981 en Solano (Quilmes) y Rafael Calzada (Almirante Brown). Este constituye el primer antecedente de un proceso que se desarrolló con más fuerza a partir de 1983. Al respecto ver Aristizabal, Izaguirre (1988), Merklen (1991), Cravino (1997).

<sup>28</sup> Ese mismo año se construyó el Barrio Illia en los terrenos que antes ocupaba la villa 1-11-14, pero las viviendas no fueron adjudicadas a pobladores de la misma. (Martínez, 2003).

## **Las políticas de radicación**

Las políticas de radicación que comienzan a aplicarse a nivel municipal en el gobierno de Carlos Grosso (1989) deben enmarcarse en el contexto general de un proceso de reestructuración capitalista y de reforma del Estado de carácter neoliberal, el cual profundiza las políticas instaladas en la última dictadura. En este sentido se da una transferencia de recursos y de funciones desde el Estado al sector privado que comprenden la desregulación económica y la privatización de empresas y servicios públicos. La Ley de Reforma del Estado y de Emergencia económica habilitó la cesión y venta de tierras públicas a privados, que generó una pérdida constante de espacio público. Esta misma concepción política fue aplicada en el desarrollo urbano local, donde el Estado (Nacional y Municipal) se vincula con capitales privados con el objetivo de inversión en distintas áreas de la ciudad para su renovación urbana: Corporación Puerto Madero, Corporación Buenos Aires Sur.

Desde la intendencia, se estableció una Mesa de Concertación con miembros del MVBC, luego de la cual el reclamo histórico de radicación cobró forma: en 1991 se creó el **Programa de Radicación de Villas de la Capital**, el cual tenía como fin la transferencia de las tierras del Estado municipal a sus ocupantes, y la posterior transformación de las villas en barrios.

Por otra parte, desde el Gobierno Nacional, en mayo de 1990 se firma el Decreto 1001 por el cual las tierras de propiedad nacional donde están las villas<sup>29</sup> pasan a ser propiedad de sus ocupantes. Este decreto se implementa a partir del **Programa Arraigo**. La transferencia<sup>30</sup> de tierras debía realizarse a entidades intermedias, responsables a su vez, del loteo y subdivisión de las parcelas. Se designó una organización vecinal de cada villa como única interlocutora. Sus tareas eran recaudar las cuotas de los vecinos, fijar los plazos de pago y de entrega de tierras, aprobar los planos y asumir la responsabilidad de evitar el ingreso de nuevos habitantes a la villa. Luego de esto, debían entregar la propiedad a sus ocupantes (Martínez, 2003). En los casos en los que el loteo no era posible (por falta de planos o por superpoblación), la organización vecinal asumiría la titularidad de las tierras transferidas. La villa 31 fue excluida del Programa, debido a conflictos con la municipalidad y otros sectores del Estado Nacional, interesados en esas tierras para otros fines. Según Cravino (1998) el Decreto tiene un carácter más privatizador que de política social ya que la propiedad colectiva de la tierra es una figura que no tiene raíz en nuestra sociedad y que en realidad complica la situación de los villeros.

---

<sup>29</sup> En la Capital, había cuatro villas en terrenos pertenecientes al Estado Nacional: la 15, 20, 21-24 y 31

<sup>30</sup> La transferencia implica la compra, aunque a valores bastante bajos: 1.5\$ el metro cuadrado. (Lezcano, 1997)



El Programa de Radicación tampoco cumplió sus objetivos, lo cual también minó la legitimidad del MVBC y el funcionamiento de la Mesa de Concertación. En la nueva intendencia de Bouer (1992-1994) ésta fue reemplazada por la Mesa de Enlace, la cual incluía además a las organizaciones de cada villa. El MVBC pierde entonces parte de su función representativa y su protagonismo. Una cuestión que ayudó a la pérdida de legitimidad de esta organización fue que la Municipalidad incorporó a sus dirigentes a la planta municipal, supuestamente para que puedan tener una dedicación más intensiva a sus variadas tareas (gestionar cada una de las demandas de la villa, seguirlas en la burocracia municipal, y controlar la ejecución de las obras). Lezcano (1997). Es decir que quienes debían representar a los villeros y negociar con la municipalidad, ahora formaban parte y dependían económicamente de la misma. Las demoras en los planes generaron desconfianza y problemas adicionales. Se hacía difícil controlar la llegada de nuevos habitantes. Las autoridades del programa delegaron en el MVBC el control sobre los territorios en los que se definía el loteo, el cual asumió tareas de vigilancia sobre sus mismas bases. Según Cravino (1998), al querer construir un intermediario a su medida se terminó destruyendo a sus propios interlocutores.

Durante la gestión de Bouer se recortaron los recursos del programa, acotándose su ejecución a cuatro de las diez villas seleccionadas inicialmente. En 1994 el Plan se trasladó a la jurisdicción de la CMV, y al año siguiente se disolvió.

La regularización de la propiedad de las tierras sólo se concretó en la villa 12 del Bajo Flores, junto a su urbanización por medio de la construcción de 412 viviendas, conformándose el Barrio Charrúa. En el resto, el proceso de urbanización quedó incompleto. Sí se avanzó bastante en el tendido de cloacas y agua potable, y en menor medida en redes de energía eléctrica y en apertura de calles. El aumento poblacional y su constante movilidad en los años que duró el Plan hizo que la instancia que mejor se había ejecutado- el loteo de tierras- pierda utilidad.

La gestión de Jorge Domínguez (1994-1996), suspendió las acciones hacia las villas y tuvo una actitud de hostigamiento a las ocupaciones ilegales. El caso de la Villa 31 es un ejemplo de ello. Su territorio estaba afectado al trazado de la Autopista Urbana Ribereña. Después de una dura negociación y movilizaciones callejeras, sus pobladores habían logrado que el decreto 1001 del traspaso de tierras incluya a la Villa 31. Comenzó la negociación entre sus habitantes, la empresa constructora y el programa Arraigo. A fines de 1990 la Municipalidad propuso públicamente que la empresa constructora realizara 1500 viviendas a cambio de 2 años más de concesión del peaje. Los recursos de la venta de las mismas a los vecinos de la villa irían a un fondo del Programa de Radicación de Villas. A la fuerte oposición

pública de la empresa, se sumó la difusión del “Proyecto Retiro”, impulsado por el gobierno nacional, que destinaba esos terrenos a la construcción de oficinas, hoteles internacionales y espacios verdes. En 1992 las nuevas autoridades municipales propusieron relocalizar a los habitantes de la villa en distintos barrios de la Capital. En 1994 el nuevo intendente Jorge Domínguez los consideró usurpadores, el Programa Arraigo se retiró, y el Consejo Deliberante dispuso el traslado de los habitantes fuera del terreno. Fue el primer caso de erradicación de población de una villa porteña luego de la dictadura<sup>31</sup>. Luego de la construcción de la Autopista, los terrenos habitables fueron rápidamente repoblados. (Lezcano, 1997).

Pocos años después de esta drástica situación, hay algunos avances en las políticas de radicación, aunque en principio sólo a un nivel programático. En el año 1996 se aprueba la nueva Constitución de la Ciudad, la cual reconoce el derecho a una vivienda digna. En la legislatura porteña se crea una Comisión de la Vivienda para realizar un seguimiento de los programas del Ejecutivo. Se sanciona la ley 148 de “Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas de la ciudad” y se crea un nuevo espacio de diálogo (la Comisión Coordinadora Participativa) para el diagnóstico, seguimiento y planificación de las políticas habitacionales hacia las villas. Esta incluye representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo local, así como de los vecinos de las villas (electos por comicios), del MVBC y la FEDEVI (Federación de Villas, núcleos y barrios marginados de la Ciudad de Buenos Aires). (Martínez, 2003). Esta organización surge a principios de 1998, luego de la crisis que el movimiento villero arrastraba desde 1994 (Cravino, 2006).

Entre 1995 y 2000, las acciones hacia las villas se focalizaron en la apertura de calles y otras obras de infraestructura. La construcción de viviendas fue bastante escasa<sup>32</sup> y no hubo avances en la radicación ni en la regularización dominial. En este último punto, los mayores avances –aunque incipientes- se dieron entre 1989 y 1994.

Al año 2001 la población duplica a la de una década atrás, cuando comenzaron a implementarse los planes de radicación. Esto dificulta los procesos de radicación e integración, sobre todo en las villas con mayor densidad poblacional. El crecimiento exponencial de las villas implicó un aumento de su densidad habitacional, que se observa en las construcciones en altura. Asimismo los espacios libres en su interior se fueron ocupando. La presión poblacional dio lugar a la constitución de un mercado informal de alquiler de habitaciones.

Asimismo, al año 2001 se registraron nuevos asentamientos, de los cuales algunos actualmente han sido desalojados (Villa Dulce, Ciudad Universitaria, y Morixe) otros están

---

<sup>31</sup> El sector erradicado era el llamado “Autopista” (Cravino, 1998).

<sup>32</sup> Se construyeron 941 viviendas en la gestión De la Rúa- Olivera y 1619 durante la gestión de Ibarra (Szajnberg y otros, 2005)

bajo amenaza de desalojo (Reserva Ecológica) y otros, ubicados alrededor de la villa 3 de Soldati han avanzado en su consolidación (Piletones, Calacita, Carrillo 2 y Asentamiento bajo AU 7 (Villa El Cartón)<sup>33</sup>. En tanto, desde el 2001 a esta parte han surgido más de veinte nuevos asentamientos en distintos espacios de la ciudad. Éstos presentan una situación crítica, no sólo por la precariedad característica de las ocupaciones en su etapa inicial, sino también porque desde el Gobierno de la Ciudad hay una política proactiva hacia su desalojo.

### **Reflexiones finales**

A lo largo de este trabajo hemos visto que los sectores populares han desarrollado distintas estrategias para acceder a la tierra y la vivienda. Hasta los años treinta, durante el modelo agroexportador, los conventillos. En la década del cuarenta - cuando el sector industrial se convierte en el motor de la expansión económica (Katz y Kosacoff, 1989)-, surgen los llamados “loteos populares” con autoconstrucción. En cuanto a las villas, hemos identificado distintas etapas en su conformación.

Las mismas se originan en la década del cuarenta y se consolidan a finales de los años cincuenta, cuando estos espacios comienzan a ser reconocidos por sus habitantes y por el Estado como territorios diferenciados del resto de la ciudad. En la década del sesenta y setenta, crecen a un ritmo acelerado. Desde el Estado se implementan los primeros proyectos de erradicación masiva, los cuales son cada vez más intensos hasta la erradicación casi total durante la última dictadura militar. En la década del ochenta, las villas comienzan a repoblarse a un ritmo intenso y durante la siguiente década siguen creciendo en forma exponencial. Este momento coincide con el comienzo de los programas de regularización dominial y radicación.

Asimismo, la reconstrucción de la historia de las villas nos permite observar la centralidad que tienen las políticas estatales —explícitas e implícitas- en diferentes aspectos: la evolución en el crecimiento de las villas, las condiciones de vida de sus habitantes, y la distribución espacial de las villas. Cabe aclarar que estas políticas y sus cambios dependen de los cambios en el contexto económico, político y social del país en general y de la ciudad de Buenos Aires en particular.

Sin embargo, el Estado no es un actor con una lógica única, sino más bien un espacio donde confluyen con alianzas y enfrentamiento distintos actores sociales. Recordemos en este sentido las diferencias entre los distintos gobiernos así como entre las jurisdicciones nacional y local y entre los distintos organismos de cada una, incluso identificadas con los mismos

---

<sup>33</sup> Este asentamiento se incendió en 2007 y sus habitantes viven actualmente en viviendas precarias construidas por el Gobierno de la ciudad en Parque Roca, hasta que se termine la construcción de sus viviendas definitivas.

partidos políticos. La consecuencia directa de esto son políticas hacia las villas que van cambiando. Aunque hasta la década del ochenta, todas planteaban la erradicación como solución, el modo de ejecución fue cambiando. Las políticas del gobierno de Illia en realidad más que erradicar, realizaron mejoras en los barrios. La dictadura de Onganía aplicó el PEVE en un inicio, pero en una segunda etapa éste programa tuvo menor alcance y otros organismos de gobierno empezaron a intervenir con mejoras en las condiciones de vida de los habitantes de las villas. En cambio, la erradicación de la última dictadura fue ampliamente masiva, y a diferencia de las anteriores no buscó proveer o facilitar ningún tipo de vivienda. Sólo en este caso el Estado actuó como un bloque monolítico de poder, minimizando la distancia entre lo proyectado y lo ejecutado.

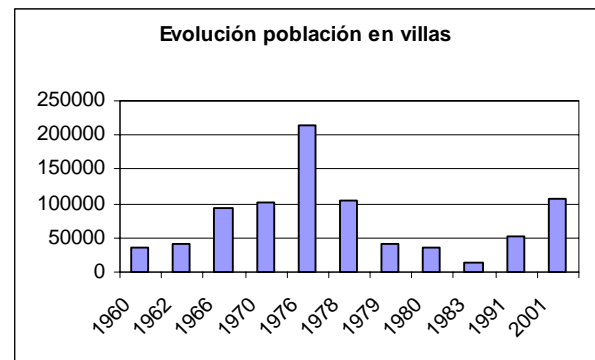
Por su parte, las organizaciones villeras se fueron transformando al calor de estos vaivenes y del contexto político-económico, aumentando su legitimidad entre sus representados cuando obtenían soluciones y disminuyéndola cuando éstas no eran logradas. Su mejor momento lo vivieron hacia fines de los sesenta y principios de los setenta, en un marco de fortalecimiento de los sectores populares.

Otra cuestión a destacar es que las erradicaciones han sido selectivas, priorizando siempre a las villas de la zona norte, sobre las cuales siempre – incluso hoy- son más fuertes las amenazas de desalojo. Esto hace que las villas se vayan concentrando en el sur de la ciudad.

### **Evolución de la proporción de población en villas según zona.**

Año	Norte	Sur
1962	36,4	63,6
1966	38,9	61,1
1976	22,1	77,9
1983	1,6	98,4
1991	11,2	88,8
2001**	11,5	88,5

Fuente: Elaboración propia en base a Mazzeo (1991) y DGEy C.



Fuente: Elaboración propia en base a Yujnovsky, y DGEyC, GCBA

La reconstrucción de la historia de las villas nos sirve para reconocer que su crecimiento sostenido no es una novedad sino que desde hace cincuenta años que éste ha sido el tipo de hábitat por medio del cual los sectores de menores recursos tienen acceso a la ciudad.

Pero, ¿por qué existe esa necesidad de acceder a la ciudad? “La ciudad, como el taller, permite la concentración de los medios de producción (útiles, materias primas, mano de obra)

sobre un limitado espacio” (Lefebvre, 1967: 20). Lo que define lo urbano es la centralidad, el punto de encuentro. (Lefebvre, 1972: 20). El avance de las relaciones capitalistas, la mercantilización de los espacios y relaciones tiende a destituir la realidad urbana, a segregar. Los procesos de exclusión son combatidos en la lucha por el espacio de la centralidad, en la lucha por el derecho a la ciudad. Este trasciende el derecho a la vivienda, al hábitat. El derecho a la ciudad es el derecho a los servicios y equipamientos públicos, a circular libremente en los distintos espacios de la ciudad, al espacio público, a su uso y apropiación (Oliveira, 2005).

Consideramos entonces que este tipo de hábitat popular -así como otros procesos informales de autoproducción del hábitat como la ocupación de edificios- seguirá creciendo hasta que no se modifiquen los procesos que excluyen otras formas de acceso a la ciudad. En un contexto de reestructuración urbana y fuerte concentración del suelo urbano y mientras cada vez más población tenga cada vez menos capacidad de ahorro, debido a la disminución e inestabilidad de sus ingresos se les hará cada vez más difícil comprar una vivienda. En tanto la vivienda sea sólo una mercancía y un medio de valorización para los capitales financieros y en tanto el Estado no facilite en forma masiva el acceso a la vivienda a los sectores de menores recursos, la misma será cada vez más inaccesible. En tanto el precio de los alquileres<sup>34</sup> quede librado al juego de la oferta y demanda y a los vaivenes de los capitales especulativos, la movilidad poblacional hacia las villas por parte de la población de menores ingresos será un proceso continuo.

### **Bibliografía citada**

- Aguirre, H. (1973), *Villas miseria, cantegriles, rancheríos y barriadas populares en América Latina*, Centro Editor de América Latina, Bs. As.
- Bellardi, M. y De Paula, A. (1986) *Villas Miseria: Origen, erradicación y respuestas populares*. Centro Editor de América Latina, Bs. As.
- Clichevsky, N., (1987), “Política urbana y mercado de tierra: Buenos Aires 1970-1986” en *Boletín de Medio Ambiente y Urbanización*, pp. 80-87; Buenos Aires, septiembre 1987.
- Comisión Nacional de la Vivienda (1958), *Investigación social en agrupaciones de “villas miserias” de la Ciudad de Buenos Aires*.
- Cravino, C. (1997), “Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones”, en *V Congreso de Antropología Social*, La Plata Julio-Agosto de 1997,
- Cravino, C. (1998), “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo”, *1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología*, Ciberespacio, Octubre de 1998.
- Cravino, C. (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS, Los Polvorines, Bs. As.

---

<sup>34</sup> Tanto de casas y departamentos como de hoteles, pensiones e inquilinatos.

- Dávolos, P., Jabbaz, M. y Molina, E. (1987). *Movimiento villero y Estado. 1966-1976*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política, Bs. As.
- De la Torre, L. (1983) "La ciudad residual" en Romero, J.L. y Romero, L. A *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Ed. Abril, Bs. As.
- Grillo, O. (1995), *Notas sobre las formas de asentamiento de los sectores populares en relación con los impactos de las políticas de ajuste*, en Grillo, O., Lacarrieu, M. y Raggio, L., *Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales*, Espacio Editoria, Bs.As.
- Izaguirre, I. y Aristizabal, Z. (1988) *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires. Un ejercicio de formación de poder en el campo popular*, Centro Editor de América Latina, Bs. As.
- Katz, J y Kosacoff, B. (1989), *El proceso de industrialización en la argentina: Evolución, retroceso y prospectiva*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Lefebvre, H. (1969) *El derecho a la ciudad*, Península, Madrid
- Lefebvre, H. (1972), *La revolución urbana*, Alianza Editorial, Madrid.
- Lezcano, J. (1997) *La política de radicación de villas en la Capital Federal*, Serie de Estudios N° 16, Fundación CECE, Bs. As.
- Martinez, C. (2003), "Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires. Período 1984-2000" en Revista Mundo Urbano N° 19, Abril de 2003.
- Martínez, C. (2004), "Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas" en *Laboratorio/n line. Revista de Estudios sobre cambio social*, año IV, número 16, verano de 2004.
- Mazzeo, V. (1993) *Población residente en Villas en la Ciudad de Buenos Aires. Transformaciones en el período 1960-1993*. Municipalidad de Buenos Aires.
- Merklen, D. (1991), *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*, Catálogo, Bs. As.
- Oszlak, O. (1991), *El derecho al espacio urbano: Políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario*, CEDES. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Bs. As.
- Oliveira, M. P. de (2005), "A utopia do direito à cidade: possibilidades de superação da dicotomia favela-bairro no Rio de Janeiro", en IX Simposio Nacional de Geografía Urbana- Manaus, 18 al 21 de octubre de 2005.
- Ratier, H. (1991), *Villeros y villas miseria*, Centro Editor de América Latina, Bs. As.
- Romero, J.L. y Romero, L. A (1983), *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Ed. Abril, Bs. As.
- Svampa, M. Y Martuccelli, D. (1997), *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Ed. Losada, Bs. As.
- Szajnberg, D. Mann, M. y Arias, S. (2005), "Estrategias de acceso a tierra y vivienda de movimientos sociales con acción territorial en la ciudad de Buenos Aires" en *Revista Theomai*, Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Número especial 2005.
- Torrado, S. (2003), *Historia de la Familia en la Argentina Moderna (1870-2000)*, Ed. De la Flor, Bs. As.
- Torres, H. (1993), *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Serie Difusión 3, Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Bs. As..
- Yujnovsky, O. (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- Ziccardi, A. (1977), *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires. (1963-1973)*. CEUR, Bs. As.